

Antrag

der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Diana Golze, Jan Korte, Agnes Alpers, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Dr. Lukrezia Jochimsen, Petra Pau, Jens Petermann, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Halina Wawzyniak, Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

Für gleiche Rechte – Einbürgerungen erleichtern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Erleichterte Einbürgerungen sind ein wirksames Mittel, um hier lebenden Migrantinnen und Migranten nichtdeutscher Staatsangehörigkeit gleiche Rechte zu verschaffen. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ist viel zu restriktiv – auch nach seiner Reform im Jahr 1999 und erst recht nach weiteren Verschärfungen im Jahr 2007. Dies zeigt die im europäischen Vergleich sehr niedrige Einbürgerungszahl bzw. -quote. Seit dem Jahr 2003 liegt die Zahl der Einbürgerungen unterhalb des Wertes, der zuletzt nach dem alten Reichs- und Staatsangehörigkeitsrecht erzielt wurde (1999: 143 000, 2011: 107 000). Nur gut zwei von 100 Ausländerinnen und Ausländern, die bereits seit über zehn Jahren in Deutschland leben, ließen sich im Jahr 2011 einbürgern. Der Bundestag tritt deshalb für eine grundlegende Öffnung des Staatsangehörigkeitsrechts und wirksame Einbürgerungserleichterungen ein.
2. Der Bundestag beklagt das mit dem restriktiven Staatsangehörigkeitsrecht verbundene Demokratiedefizit. Ausländische Staatsangehörige sind unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer auf nahezu allen Ebenen von der zentralen politischen Mitbestimmung in der parlamentarischen Demokratie durch Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 31. Oktober 1990 zum kommunalen Ausländerwahlrecht (2 BvF 2/89 und 6/89) festgestellt, dass es der „demokratischen Idee“ entspricht, „eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“. Um auf den Wandel der Bevölkerungszusammensetzung durch Einwanderungsprozesse zu reagieren, bleibe „nach geltendem Verfassungsrecht nur die Möglichkeit, [...] dass [...] der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert wird“ (a. a. O., Rn. 56). Nur dadurch kann verhindert werden, dass ein Teil der Bevölkerung zwar alle staatsbürgerlichen Pflichten erfüllen muss, aber nicht über alle entsprechenden Rechte verfügt. Das derzeitige Einbürgerungsrecht steht demnach im Widerspruch zur Idee der Demokratie. Die vom Bundesverfassungsgericht beklagte Kluft ist seit dem Urteil aus dem Jahr 1990 noch gewachsen: Die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit stieg von 5,5 Millionen im Jahr 1990 auf knapp 6,9 Millionen, ihre durchschnittliche Aufenthaltsdauer ist deutlich auf 19 Jahre gestiegen.

3. Der Bundestag erinnert daran, dass im Wesentlichen bekannt ist, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um zu einer merklichen Anhebung der Einbürgerungsbereitschaft bzw. -quote kommen zu können: Die generelle Akzeptanz der Mehrstaatigkeit, der Verzicht auf hohe Sprach- und Einkommensanforderungen und Gebühren sowie kurze Aufenthaltsfristen (von unter fünf Jahren). Dies ergibt sich aus einer vergleichenden Betrachtung der europäischen Regelungen und Einbürgerungsquoten bzw. der unterschiedlichen Einbürgerungspraxis in den Bundesländern. Von der Optionspflicht hingegen geht nach Überzeugung des Bundestages das genau falsche Signal aus. Zwar wird sie erst in den nächsten Jahren voll zum Tragen kommen und zur unfreiwilligen Ausbürgerung von hier als Deutsche geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen in größerer Zahl führen. Doch bereits jetzt sind viele Betroffene verunsichert, denn die Jugendlichen werden in einer ohnehin schwierigen Lebensphase unnötig belastet. Aber auch auf Behörden und Gerichte kommt eine Vielzahl höchster komplexer, langwieriger Rechtsstreitverfahren zu, die zu vermeiden sind.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung vor diesem Hintergrund auf,

1. einen Gesetzentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes mit dem Ziel umfassender Einbürgerungserleichterungen vorzulegen und dabei insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- a) der Einbürgerungsanspruch soll grundsätzlich nach fünfjährigem Aufenthalt bestehen,
- b) die deutsche Staatsangehörigkeit wird durch Geburt in Deutschland erworben, wenn zumindest ein Elternteil seinen gewöhnlichen Aufenthalt hier hat (ius soli),
- c) Mehrfachstaatsangehörigkeiten infolge einer Einbürgerung oder aufgrund der Geburt in Deutschland werden generell akzeptiert, ebenso entfällt der Zwang zur Entscheidung für eine Staatsbürgerschaft nach Erreichen der Volljährigkeit (Optionspflicht),
- d) die Einbürgerungen erfolgen unabhängig vom Einkommen, der Bezug von Sozialleistungen ist unschädlich,
- e) die Einbürgerungswilligen werden nicht auf ihre „innere Gesinnung“ hin geprüft, ihre grundrechtlich geschützte Meinungs- und Gewissensfreiheit ist zu achten,
- f) die Fähigkeit zur einfachen mündlichen Verständigung in der deutschen Sprache ist ausreichend,
- g) die Teilnahme an Staatsbürgerschaftskursen ist keine Einbürgerungsvoraussetzung; entsprechende Kurse werden als freiwillige, kostenfreie und alltagsnahe Angebote ausgestaltet,
- h) die Einbürgerungsgebühren sind auf einen symbolischen Betrag zu senken,
- i) die im Jahr 2007 vorgenommene Verschärfung der „Bagatellgrenze“ außer Betracht bleibender Straftaten wird rückgängig gemacht;

2. bis zu einer grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts die bestehenden Handlungsspielräume des geltenden Rechts durch entsprechende Anwendungshinweise kurzfristig zu nutzen, etwa

- a) indem die hier geborenen und aufwachsenden Kinder mit humanitärem bzw. einem anderen regelmäßig auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus ab dem Alter von drei Jahren im Regelfall eingebürgert werden, um ihnen ein gleichberechtigtes Aufwachsen in Deutschland zu ermöglichen,

- b) durch klare und großzügige Vorgaben zur Hinnahme der mehrfachen Staatsangehörigkeit, zur Prüfung der „Verfassungstreue“, zu Lebensunterhaltsnachweisen und zur Ermäßigung oder Befreiung von Gebühren die diesbezüglich sehr unterschiedliche Praxis in den Bundesländern zu vereinheitlichen.

Berlin, den 29. Januar 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die Fraktion DIE LINKE. forderte bereits mit einem Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/2351 vom 30. Juni 2010 umfassende Einbürgerungserleichterungen und stützte sich dabei unter anderem auf Erkenntnisse aus der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zum Staatsangehörigkeitsrecht und zur Einbürgerungspraxis (Bundestagsdrucksache 16/13558). Hierauf wird zur Begründung Bezug genommen. Insbesondere der europäische Vergleich zeigt Möglichkeiten zur Erleichterung der Einbürgerung auf: Zwölf EU-Länder akzeptieren grundsätzlich die Mehrstaatigkeit, elf verlangen keinen Nachweis einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung der Einbürgerung, in 15 EU-Ländern beträgt die geforderte Mindestaufenthaltsdauer fünf Jahre oder weniger, 16 EU-Länder sehen keinen Einbürgerungstest vor, sieben verzichten auf Einbürgerungsgebühren oder verlangen nur einen symbolischen Betrag (ebd., Frage 28).

Obwohl das Staatsangehörigkeitsrecht unterschiedslos für die gesamte Bundesrepublik Deutschland gilt und es vereinheitlichende Verwaltungsvorschriften und vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern gibt, sind in der Einbürgerungspraxis der Bundesländer erhebliche Unterschiede festzustellen. So fällt auf, dass Bayern und Baden-Württemberg seit Jahren deutlich niedrigere Einbürgerungsquoten aufweisen als andere westliche Bundesländer. Dabei ist in beiden Ländern der Anteil von Personen mit langjährigem Aufenthalt und deren Beschäftigungsquote deutlich höher als im Bundesdurchschnitt, was Einbürgerungen eigentlich begünstigen sollte. Im Jahr 2011 lag die Einbürgerungsquote in Bayern jedoch bei nur 1,0 Prozent und in Baden-Württemberg bei nur 1,09 Prozent. In den übrigen westlichen Bundesländern war dieser Wert zum Teil deutlich höher, in Schleswig-Holstein und Hamburg mit 2,03 bzw. 2,28 Prozent sogar mehr als doppelt so hoch (Bundesdurchschnitt: 1,44 Prozent). Auch beim „ausgeschöpften Einbürgerungspotential“ (Einbürgerungen bezogen auf Personen mit mindestens zehnjährigem Aufenthalt) ergibt sich dasselbe Bild: Beide Südländer lagen mit Abstand an letzter Stelle (1,65 bzw. 1,70 Prozent, Bundesdurchschnitt: 2,28 Prozent).

Weil die unterschiedliche Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in den einzelnen Bundesländern eine Erklärung für die unterschiedlichen Quoten sein kann, werden im Folgenden nur die Einbürgerungsquoten von Menschen mit gleicher Staatsangehörigkeit, d. h. unter vergleichbaren sozioökonomischen Bedingungen betrachtet (Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2010). Überraschendes Ergebnis: Bei der größten Gruppe, den türkischen Staatsangehörigen, ist der Abstand zwischen den Einbürgerungsquoten der beiden Bundesländer zum Bundesdurchschnitt noch einmal größer: 1,0 Prozent (Bayern) bzw. 1,12 Prozent (Baden-Württemberg) im Vergleich zu 1,61 Prozent im Durchschnitt (Mecklenburg-Vorpommern: 3,67 Prozent, Saarland: 2,94 Prozent, Schleswig-Holstein: 2,59 Prozent). Gleiches gilt beim „ausgeschöpften Einbür-

gerungspotential“, hier betragen die Werte 1,1 bzw. 1,3 Prozent im Vergleich zu 1,8 Prozent im Durchschnitt.

Die Anforderungen an nachzuweisende Deutschkenntnisse kommen als Erklärungsfaktor für die unterschiedlichen Einbürgerungsquoten kaum noch in Betracht, nachdem diese infolge einer gesetzlichen Verschärfung im Jahr 2007 bundesweit vereinheitlicht wurden. Mithin ist offenkundig insbesondere der unterschiedliche Umgang mit der Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen ein Grund für die Ungleichbehandlung im Bundesgebiet: Während im Jahr 2010 türkische Staatsangehörige aufgrund von Ausnahmeregelungen im Staatsangehörigkeitsrecht bundesweit zu 27,7 Prozent bei einer Einbürgerung ihre bisherige Staatsangehörigkeit behalten konnten (bei anderen Staatsangehörigen betrug dieser Anteil 61,9 Prozent), war dies in Baden-Württemberg nur zu 10 Prozent und in Bayern sogar nur zu 3,7 Prozent der Fall. In Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen lag die Mehrstaatigkeitsquote bei türkischen Staatsangehörigen hingegen bei 37 Prozent. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich nicht zu begründen. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit darf nicht davon abhängen, in welchem Bundesland ein Einbürgerungsantrag gestellt wird.

Ein weiterer möglicher Erklärungsfaktor für die unterschiedlichen Einbürgerungsquoten ist eine abschreckende Wirkung des in Baden-Württemberg erst im Juli 2011 eingestellten, insbesondere auf Muslime abzielenden „Gesinnungstests“ bzw. der Überprüfungspraxis der „Verfassungstreue“ in Bayern, wo umfangreiche Listen mit angeblich „extremistischen“ oder „extremistisch beeinflussten“ Organisationen (zu denen in Bayern auch die Partei DIE LINKE und die Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes VVN-BdA gerechnet werden) ausgefüllt werden müssen. Solche diskriminierenden und abschreckenden Prüfverfahren müssen durch entsprechende Anwendungshinweise ausgeschlossen werden.

Positive und einheitliche Vorgaben zur Anwendung des Staatsangehörigkeitsrechts sind auch erforderlich in Bezug auf die Anforderungen zu Ausnahmen vom Nachweis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung bzw. zum Erlass oder der Senkung von Einbürgerungsgebühren aus Gründen der „Billigkeit“ oder des öffentlichen Interesses. Diese Ausnahmenvorschriften und ihre großzügige Anwendung müssen gegenüber den potentiell Betroffenen und in der Öffentlichkeit offensiv beworben werden, um auf die Möglichkeit einer – unter Umständen kostenfreien oder ermäßigten – Einbürgerung trotz Sozialhilfebezugs aufmerksam zu machen. Die Erlangung gleicher Rechte durch Einbürgerung darf nicht von der sozialen Lage und dem Einkommen der hier lebenden Migrantinnen und Migranten abhängig gemacht werden. Die hohen Kosten der Einbürgerung wirken auf viele grundsätzlich einbürgerungsberechtigte abschreckend (vgl. Ausschussdrucksache 17(4)539/A, S. 15).

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nennt in ihrem Neunten Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland weitere Beispiele für notwendige Vereinheitlichungen der Einbürgerungspraxis durch geänderte Verwaltungsvorschriften und für Beratungsdefizite der Einbürgerungsbehörden (Bundestagsdrucksache 17/10221, S. 191 ff.).

In Bremen gelten mit Erlass vom 17. Oktober 2012 Einbürgerungserleichterungen für Kinder und Jugendliche mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis – und zwar ausdrücklich über die Vorgaben der vorläufigen Anwendungshinweise bzw. der Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht hinaus. Eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 des Staatsangehörigkeitsgesetzes soll demnach erfolgen, wenn die Jugendlichen als „faktische Inländer“ angesehen werden können, was laut Erlass nach sechsjährigem erfolgreichem Schulbesuch der Fall ist, wenn zugleich seit acht Jahren ein Aufenthalt in Deutschland besteht (davon drei Jahre rechtmäßig). Eine Einbürgerung kommt somit bei dieser Per-

sonengruppe statt erst mit 16 Jahren bereits mit etwa 12 Jahren in Betracht, ausdrücklich auch unabhängig von einem etwaigen Sozialhilfebezug der Eltern, der den Kindern nicht zugerechnet werden könne.

Die Bremer Fraktion DIE LINKE. hatte weitergehende Erleichterungen gefordert, da insbesondere völkerrechtliche Vorgaben zu einem großzügigeren Handeln verpflichten. Nach Artikel 3 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) muss das Kindeswohl bei allen staatlichen Entscheidungen vorrangig berücksichtigt werden. Bei hier geborenen Kindern mit einer Daueraufenthaltsperspektive in Deutschland kann nicht begründet werden, warum für sie andere Kriterien und Rechte gelten sollen als für andere in Deutschland geborene Kinder in gleicher Lage. Im Interesse des Kindes, aber auch im öffentlichen Interesse der Aufnahmegesellschaft ist es, die dauerhafte Zugehörigkeit hier geborener und aufwachsender Kinder möglichst schnell und verlässlich zu klären. Artikel 7 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention enthält „das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben“, und die Bundesregierung hat in ihrer Denkschrift zum Abkommen erklärt, dass hierunter der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu verstehen ist (Bundestagsdrucksache 12/42). Dieses Recht muss aber auch effektiv sein, d. h. die Kinder können nicht auf Wartezeiten verwiesen werden (bis zum 16. Lebensjahr), die doppelt so lang sind wie die Regelaufenthaltsdauer zur Erlangung eines Einbürgerungsanspruchs. Nach Artikel 7 Absatz 2 der UN-Kinderrechtskonvention ist dieses Einbürgerungsrecht der Kinder im Einklang mit innerstaatlichem Recht zu verwirklichen, was im Rahmen der Ermessenseinbürgerung nach § 8 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) problemlos möglich ist. Die Bundesregierung irrt, wenn sie der Auffassung sein sollte (dies legt eine Antwort vom 18. Dezember 2012 auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen nahe), die Regelung der UN-Kinderrechtskonvention gelte nur für staatenlose Kinder – was sich zweifelsfrei aus dem Wort „insbesondere“ in Artikel 7 Absatz 2 ergibt. Zudem wird in Artikel 7 Absatz 2 ausdrücklich auf Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften verwiesen. Das von Deutschland im Jahr 2005 ratifizierte europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verpflichtet die Vertragsstaaten, Einbürgerungen von Personen zu erleichtern, die im „Hoheitsgebiet geboren sind und sich dort rechtmäßig und gewöhnlich aufhalten“ (Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe e). Somit muss für diese Personengruppe eine deutlich kürzere Aufenthaltsdauer als im Regelfall vorgesehen werden, sonst würde dem Erleichterungsgebot nicht entsprechen.

Diese internationalen Bestimmungen wurden in den Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsrechts bislang nicht umgesetzt. Nummer 8.1.3.6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) sieht eine selbständige Einbürgerung von unter 16-jährigen Kindern nur dann vor, wenn eine familiäre Lebensgemeinschaft mit deutschen Staatsangehörigen besteht. Diese Einschränkung und Ungleichbehandlung ist jedoch wie dargestellt nicht mit den genannten Übereinkommen und auch nicht mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot nach Artikel 2 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar. Auch Kinder mit einer humanitären oder einer anderen im Regelfall auf Dauer angelegten Aufenthaltserlaubnis sollten deshalb unter den Bedingungen der Regelung Nummer 8.1.3.6 StAR-VwV eingebürgert werden, d. h. ab dreijährigem Aufenthalt und wenn eine „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist“ – was regelmäßig der Fall sein dürfte.

Die durch die Bundesregierung veranlasste Evaluierung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht (vgl. Ausschussdrucksache 17(4)539/A) hat Bedenken gegen die Optionspflicht (vgl. bereits den Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 16/9165) bestätigt: 64 Prozent der befragten deutschen Jugendlichen hatten den Wunsch geäußert, beide Staatsangehö-

rigkeiten behalten zu können. 50 Prozent der Optionspflichtigen empfanden es als ungerecht, dass sie sich im Gegensatz zu anderen (etwa: Kinder binationaler Familien, EU-Angehörige) für eine Staatsangehörigkeit entscheiden müssen, 24 Prozent zeigten sich generell mit der Problematik überfordert. 34 Prozent der Optionspflichtigen, die noch nicht auf Behördenschreiben reagiert hatten, war nicht einmal bewusst, dass ihr Verhalten letztlich zu ihrer Ausbürgerung führen wird. Auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration warnt vor der Gefahr unfreiwilliger Ausbürgerungen von Jugendlichen aufgrund von Unkenntnis, formalen Fristüberschreitungen oder wegen Verfahrensverzögerungen, die nicht von den Betroffenen zu vertreten sind (vgl. Bundestagsdrucksache 17/10221, S. 193 ff.). Es ist vor diesem Hintergrund unverantwortlich, mit der gesetzlichen Rücknahme der Optionspflicht zu warten, bis Ausbürgerungen in größerer Zahl stattfinden oder die behördlichen Probleme und Rechtsstreitverfahren überhand nehmen. Bereits bei einer Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 2007 zum Staatsangehörigkeitsrecht hatten sich ausnahmslos alle geladenen Sachverständigen für eine Abschaffung der Optionspflicht ausgesprochen oder dies sogar für verfassungsrechtlich geboten gehalten (vgl. Protokoll Nr. 16/54). Da die Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen in Deutschland – entgegen der gesetzlichen Annahme und ideologischer Bekundungen – seit Jahren längst der Regelfall ist, gibt es auch keinerlei Rechtfertigung für den unverhältnismäßigen Zwang zur Aufgabe einer Staatsangehörigkeit, zwei Jahrzehnte nach der Geburt als Deutsche.

